LA POLÍTICA URBANO-TERRITORIAL COMO PROMOTOR DE LA COHESIÓN SOCIAL

María Luisa Méndez Layera.
Doctora en Sociología. Directora e Investigadora Principal del COES.

Cristóbal Ignacio Ortiz Vilches.
Sociólogo. Magíster en Desarrollo Urbano. Asistente de Investigación del COES.

En tiempos marcados por el avance de la fragmentación social, situar la cohesión al centro de la política pública se vuelve una tarea ineludible. Sostenemos que la política urbana-territorial juega un rol clave para mejorar la convivencia colectiva y los vínculos comunitarios. En esta línea, analizamos los desafíos a los que se enfrenta la política centrada en la cohesión social a escala barrial, debido a que es el lugar en el cual se desarrollan gran parte de las interacciones y los lazos cotidianos.

La política urbana habitacional ha estado centrada, históricamente, en la provisión de vivienda. Sólo en los últimos 20 años -a partir de la creciente exclusión de los "con techo" (Rodríguez & Sugranyes, 2004) y el impulso del primer programa Quiero Mi Barrio (año 2006)- la intervención pública

"La vulnerabilidad sociourbana ya no se concentra solo en las grandes urbes, sino también en zonas de menor densidad poblacional que podrían estar erosionando los vínculos sociales debido a las aceleradas transformaciones demográficas y urbanas."

se propuso abordar la cuestión de los vínculos sociales en los barrios marginados de las ciudades chilenas. Desde entonces, la política urbana habitacional experimentó un giro hacia una "mirada barrial" (Greene et al., 2014), cuyo propósito no se limitaba sólo a reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, sino también fortalecer a la comunidad barrial a través de procesos participativos de regeneración urbana. Esta mirada no sólo ha nutrido programas emblemáticos como el Quiero Mi Barrio, sino también la ya promulgada Ley de Integración Social para la Planificación Urbana y el reciente Plan Ciudades Justas del Minvu.

¿Cómo concretar una intervención pública que promueve la cohesión social?

La agenda de investigación territorial del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) entrega las claves que permiten aproximarse a esta interrogante (e.g. Méndez et al., 2021; Link et al., 2022; Ortiz, 2023; Otero et al., 2024; Ruiz-Tagle et al., 2023).

Esta agenda definió la cohesión barrial como *la fortaleza de los vínculos que mantienen unido al colectivo vecinal*, expresada en tres

componentes: (i) el apego al barrio, (ii) la calidad de las relaciones vecinales y (iii) el compromiso con el bien común; las que conforman las dimensiones: simbólica, relacional y política, respectivamente. Con esta definición, posicionamos a la cohesión como un barómetro social clave en la trama de las transformaciones urbanas contemporáneas, que ha permitido hacer mejoras al diseño de las políticas urbanas y territoriales.

En segundo lugar, la agenda territorial permitió refinar el diagnóstico sobre el deterioro comunitario asociado a la nueva pobreza urbana. De esta manera, la investigación del COES ha mostrado que la cohesión barrial no es tanto un activo que la modernización arrebató a los grupos marginalizados, sino el resultado de condiciones de acceso al suelo que benefician a ciertos barrios en detrimento de otros. En otras palabras, postulamos que la cohesión vecinal tiende a ser más robusta en las zonas de altos ingresos, pues sus ventajas espaciales -como espacios públicos de calidad y servicios- facilitan la apropiación del entorno, el imaginario de éxito y, en definitiva, el sentido de pertenencia. En el otro extremo, observamos que los barrios desaventajados enfrentan una erosión comunitaria debido a dos mecanismos: el estigma territorial, que perjudica la autoimagen de los residentes y, más recientemente, el sentimiento de inseguridad que ha mermado las relaciones entre vecinos.

Para identificar los desafíos de una política urbana centrada en la cohesión barrial, analizaremos las tendencias de sus tres dimensiones —simbólica, relacional y política— y los mecanismos clave; reputación y seguridad. Estas tres dimensiones son operacionalizadas mediante sus respectivos indicadores:

- Simbólica: sentido de pertenencia y arraigo al lugar;
- Relacional: sociabilidad, confianza en vecinos vecinal y visitas a vecinos;
- Política: participación en juntas vecinales (JJVV).

La seguridad se refiere a cuán seguros se sienten los encuestados en su barrio. Mientras que la reputación territorial alude a su percepción sobre cómo los agentes externos evalúan su lugar de residencia.

La Figura 1 muestra la evolución de estos indicadores en una muestra urbana nacional de personas entre 18 y 75 años del Estudio Longitudinal del COES (2016-2023). Los indicadores de cohesión fueron agrupados por distintas combinaciones de los niveles de reputación y seguridad.

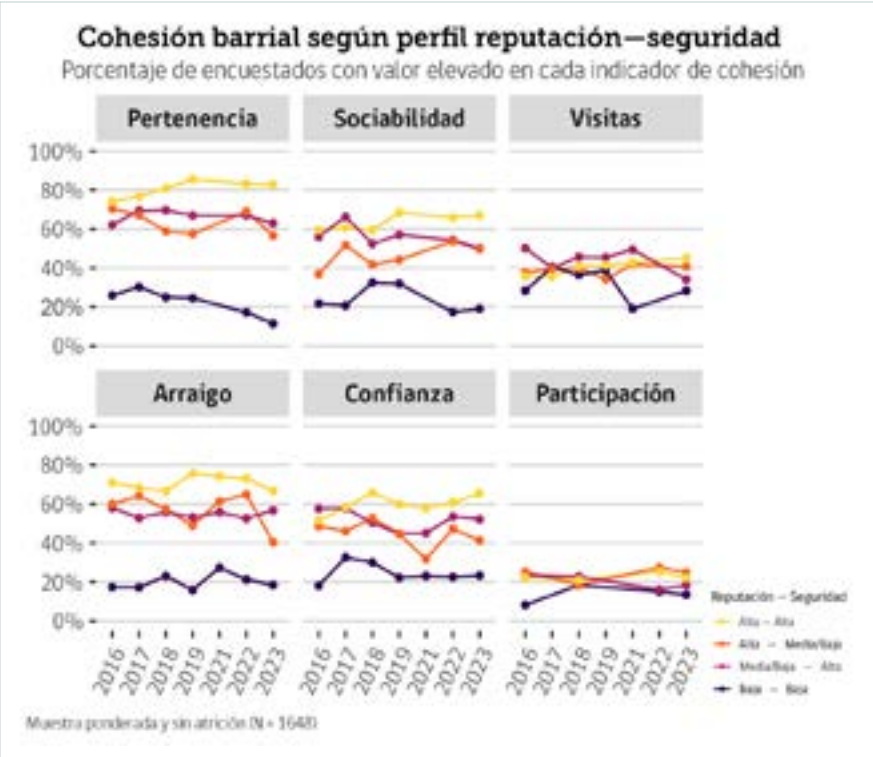

Figura 1.
Archivo de los autores.

En primer lugar, observamos que los residentes que perciben una alta reputación y seguridad en el barrio concentran los niveles más altos de cohesión barrial, a excepción de las visitas y participación que se igualan a los demás grupos en un bajo compromiso generalizado. Luego, ocurre lo contrario en los grupos que perciben estigma (i.e. baja reputación) e inseguridad, cuyos indicadores de cohesión son los más bajos y mantienen una creciente brecha en el apego.

En definitiva, se observa una disparidad entre las dimensiones de la cohesión: mientras que los aspectos simbólicos y relacionales tienen un mejor desempeño en la mayoría de los grupos, estos no logran traducirse en un mayor

compromiso y participación organizada en el barrio.

El segundo análisis revela las diferencias territoriales de dos indicadores continuos de la cohesión barrial –pertenencia y sociabilidad–, así como de la reputación y la seguridad. En la Figura 2 observamos que los problemas de baja cohesión, inseguridad y estigma territorial se concentran en la región Metropolitana, pero también en las regiones del norte grande Antofagasta y Atacama, así como la región de Los Lagos en el sur. Estos resultados evidencian una geografía desigual de la cohesión barrial, donde la vulnerabilidad sociourbana ya no se concentra solo en las grandes urbes, sino también en zonas de menor densidad poblacional que podrían estar erosionando los vínculos sociales debido a las aceleradas transformaciones demográficas y urbanas.

Como vimos, la política urbano-territorial ha incorporado paulatinamente el concepto de cohesión social en el centro de la intervención estatal, apoyándose asimismo en investigación de vanguardia para analizar las causas estructurales que determinan la cohesión a escala barrial. Aunque estos esfuerzos permitieron fortalecer programas gubernamentales históricos, presentan algunos nudos y desafíos. Primero, los diagnósticos deben considerar la especificidad territorial, pues las desigualdades socioespaciales, entre y dentro de las regiones, tienen impactos específicos que ameritan intervenciones pertinentes caso a caso. A ello se suman las problemáticas emergentes: la proliferación de campamentos, la migración masiva e irregular y el crimen organizado

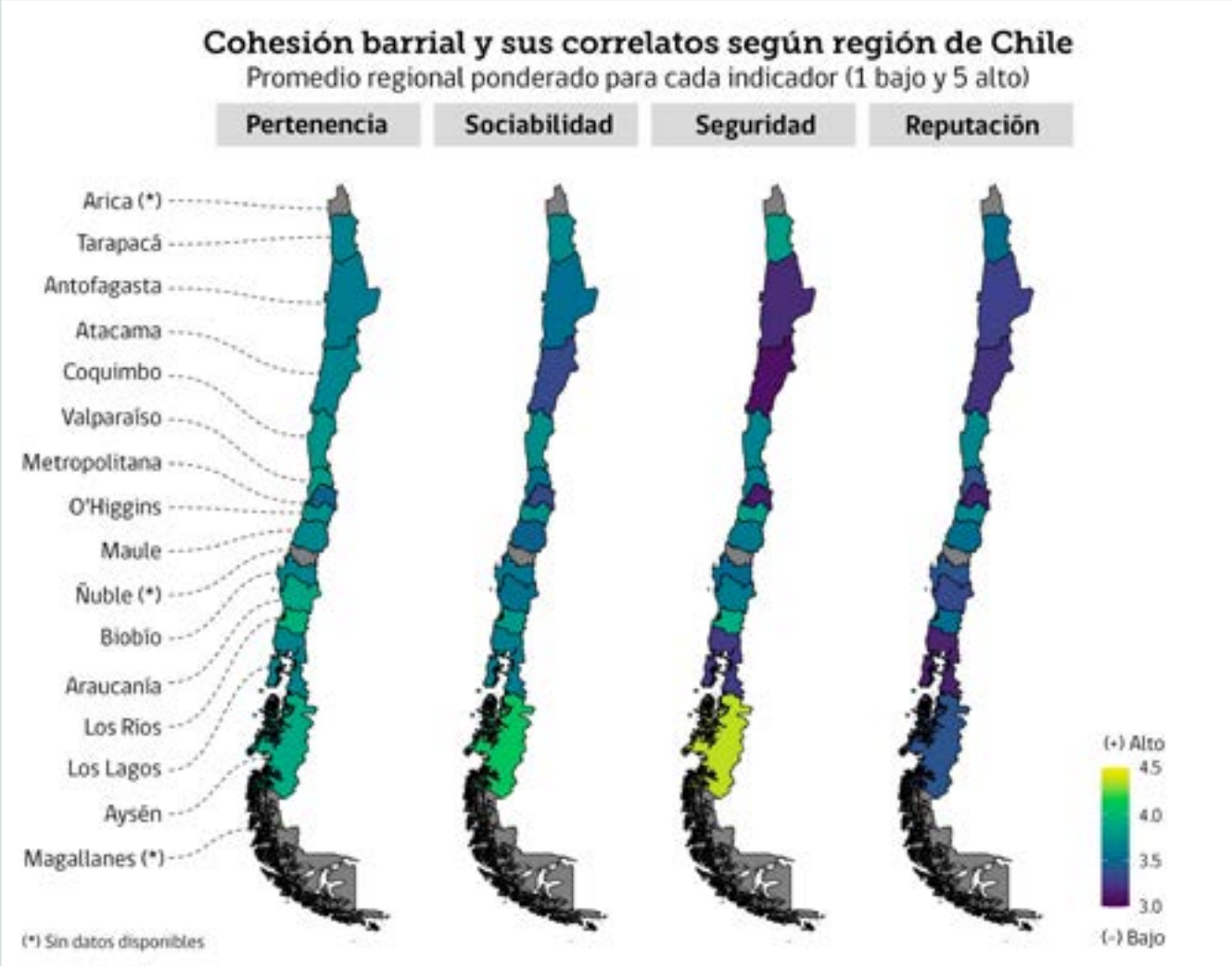

Figura 2.
Archivo de los autores.

Parque Mapocho Río, región Metropolitana.

MINVU.

que amenazan con disputar el control territorial.

Segundo, si bien este diagnóstico multidimensional exige la intersectorialidad de la política, la intervención territorial tiene el desafío de promover la gobernanza comunitaria del barrio, labor que históricamente recayó en las juntas de vecinos, hoy en claro declive. Esto denota que la cohesión barrial está desigualmente distribuida; y que los lugares marcados por el estigma y sentimiento de inseguridad experimentan desapego, desarraigo y desconfianza. En estos ámbitos la política tiene mucho que aportar, como lo están haciendo, entre otros, los programas de Regeneración de Conjuntos Habitacionales, Pequeñas Localidades y la identificación de Zonas de Interés Público (ZIP) a cargo del Minvu.

Referencias

Greene, M., Link, F., Mora, R., & Figueroa, C. (2014). De la casa al barrio. ARQ (Santiago), 86, 78-87. https://doi.org/10.4067/S0717-69962014000100012

Link, F., Señoret, A., & Valenzuela, F. (2022). From community to public familiarity: neighborhood, sociability, and belonging in the neoliberal city. Urban Affairs Review, 58(4), 960-995. https://doi.org/10.1177/10780874211021512

Méndez, M. L., Otero, G., Link, F., López Morales, E., & Gayo, M. (2021). Neighbourhood cohesion as a form of privilege. Urban Studies, 58(8), 1691-1711. https://doi.org/10.1177/0042098020914549

Ortiz, C. (2023). Desigualdad socioespacial y cohesión barrial en el Gran Santiago: de los «efectos de barrio» a los «efectos subjetivados» [Tesis de magíster]. Pontificia Universidad Católica de Chile. https://doi.org/10.7764/tesisUC/EUR/103524

Otero, G., Ramond, Q., Méndez, M. L., Carranza, R., Link, F., & Ruiz-Tagle, J. (2024). The damages of stigma, the benefits of prestige: examining the consequences of perceived residential reputations on neighbourhood attachment. Urban Studies, 61(3), 462-494. https://doi.org/10.1177/00420980231186141

Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los «con techo». EURE, 30(91), 53-65. https://doi.org/10.4067/S0250-71612004009100004

Ruiz-Tagle, J., Álvarez, M., & Labbé, G. (2023). Urban marginality and institutional effects: disinvestment, inefficacy, and stigmatization in Santiago de Chile. Journal of Urban Affairs, 46(10), 2109-2128. https://doi.org/10.1080/07352166.2022.2150198